



Résumé de l'entrevue : Groupe de témoins du Manitoba

Contexte

Michael Richards est secrétaire adjoint du Cabinet chargé des opérations stratégiques et sous-ministre des Affaires intergouvernementales (AIG) au sein du gouvernement du Manitoba (SM Richards). Dans ces deux fonctions, il relève directement de la première ministre Stefanson (qui est à la fois première ministre du Manitoba et ministre des AIG). Il fournit un soutien à la première ministre et à l'ensemble du Cabinet, et travaille à l'échelle du gouvernement avec le greffier du Conseil exécutif et tous les ministères.

Michael Koppang est sous-ministre adjoint de la Sécurité publique (SMA Koppang). Il relève du sous-ministre de la Justice et sous-procureur général David Wright (SM Wright). Une des principales responsabilités du SMA Koppang consiste à assurer la sécurité des législateurs, tant à l'Assemblée législative que pour certains membres de la haute direction. Une autre de ses responsabilités consiste à superviser le directeur des Services de police, en vertu de la *Loi sur les services de police*. Son rôle comporte également un aspect stratégique, qui comprend la participation aux tables fédérales-provinciales-territoriales (FPT). Il a également de l'expérience en tant qu'agent de la GRC.

Les membres du groupe ont été interrogés par Gabriel Poliquin et Dahlia Shuhaibar le 13 septembre 2022. Les questions concernant le présent résumé doivent être adressées à Mme Shuhaibar. Le texte entre crochets correspond à des notes explicatives fournies par l'avocat de la Commission pour aider le lecteur.

Participation en lien avec les événements de janvier et de février 2022

Pendant les événements de janvier et de février 2022, le SM Richards a été essentiellement investi dans son rôle de sous-ministre des AIG. Il a participé indirectement à informer le gouvernement de la situation des manifestations au Manitoba, mais c'était en grande partie la responsabilité du SMA Koppang. Le SM Richards a soutenu et conseillé la première ministre Stefanson, et a assuré la liaison avec le ministère de la Justice, au fur et à mesure de l'évolution de la position du gouvernement du Manitoba. Il a également travaillé avec ses homologues des AIG à l'échelon FPT pour les séances d'information et la rétroaction; il a préparé, communiqué, et renforcé la position du gouvernement du Manitoba. À ces fins, il a participé à des réunions organisées par le sous-ministre fédéral des AIG, Michael Vandergrift (SM Vandergrift), qui ont rassemblé les sous-ministres des AIG du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires (table des SM des AIG). Il a également eu d'autres communications avec ses homologues FPT en dehors des tables rondes organisées.



Le SMA Koppang a fourni des rapports réguliers sur les événements qui se déroulaient au Manitoba et dans d'autres provinces à Kelvin Goertzen (ministre de la Justice et procureur général du Manitoba), au SM Wright et à Donald Leitch (greffier du Conseil exécutif).¹ Il a maintenu des communications régulières avec les membres supérieurs des forces de l'ordre et a formé une sorte de groupe de travail pour s'assurer que les lignes de communication étaient opportunes et succinctes. Il a parlé fréquemment avec les membres supérieurs de la GRC, qui était responsable de la gestion des barrages à Emerson, et le Service de police de Winnipeg (SPW), qui était responsable des événements se déroulant près de l'Assemblée législative provinciale. Il a également reçu de l'information du secteur du renseignement provincial de son ministère. Il est important de noter que son rôle n'inclut pas de direction opérationnelle; il agit comme un canal d'information entre les organismes d'application de la loi et le gouvernement.

En plus de communiquer de l'information sur ce qui se passait sur le terrain, le SMA Koppang a prodigué des conseils aux fonctionnaires sur leur stratégie de communication et d'autres questions liées aux manifestations et à l'application de la loi au Manitoba. Il a proposé une stratégie de communication qui n'utiliserait pas un langage incendiaire à l'appui des activités policières.² Il a expliqué que tout commentaire incendiaire formulé par le gouvernement causerait une réaction. Par conséquent, il serait préférable d'avoir une stratégie factuelle, neutre et conciliante. Il a fait référence à certains propos incendiaires du gouvernement fédéral, que le gouvernement du Manitoba a jugé inutile.

Activités liées aux manifestations au Manitoba

[Le rapport institutionnel du gouvernement du Manitoba décrit les manifestations qui se sont déroulées dans la province en janvier et février 2022. Il y avait deux grandes catégories d'activités : les manifestations à l'édifice de l'Assemblée législative à Winnipeg entre le 4 et le 23 février, et un blockage au poste frontalier d'Emerson entre le 10 et le 16 février. Les membres du groupe n'ont pas été questionnés sur tous les aspects du rapport institutionnel; le présent résumé doit être lu conjointement avec le rapport.]

¹ Voir, par exemple, MAN00000034, MAN00000035 et MAN00000045.

² MAN00000045.



Le SMA Koppang reçoit régulièrement des évaluations du renseignement sur manifestations et les menaces potentielles dans le cours normal de son travail. Il a commencé à recevoir des rapports plus fréquents lorsque les manifestations ont commencé dans d'autres provinces et surtout dans les jours précédant le 4 février, lorsque les manifestations devant l'Assemblée législative de Winnipeg ont commencé. Le SMA Koppang a mentionné que le Convoi de la liberté était passé par Winnipeg pour se rendre à Ottawa. À ce moment, des rapports indiquaient que le convoi pourrait passer un certain temps près de l'Assemblée législative de Winnipeg, mais cela ne s'est pas concrétisé.

Le SMA Koppang a expliqué que les manifestations autour de l'Assemblée se sont largement limitées au boulevard Memorial, lequel n'est pas une voie de circulation principale. L'objectif du SPW était d'éviter que les manifestants bloquent les rues Broadway et Osborne, deux voies de circulations importantes. Il a cru comprendre que le SPW a eu une bonne communication avec les manifestants et a été en mesure de négocier avec eux pour faire en sorte que les rues Broadway et Osborne demeurent largement ouvertes (mais avec quelques fermetures de voies) et de garder les manifestations à l'extérieur du terrain de l'édifice législatif.

[Le 12 février, de 200 à 300 contre-manifestants sont arrivés sur le boulevard Memorial et une partie de la rue Broadway, où étaient stationnés des camions, des remorques, de la machinerie agricole et des véhicules à passagers.³] Le SMA Koppang a expliqué que les contre-manifestants soutenaient différentes causes. Certains s'opposaient aux manifestations du convoi, tandis que d'autres semblaient être des « fauteurs de troubles » qui voulaient simplement se joindre à l'action. Il y avait également eu pendant un certain temps un campement de Premières Nations près de l'Assemblée législative provinciale, qui n'avait aucun lien avec les protestations du convoi. Selon l'information à laquelle il avait accès, le SMA Koppang n'était au courant d'aucune idéologie cohérente commune à tous les contre-manifestants.

Le SMA Koppang a mentionné que des activités violentes relativement minimales ont eu lieu pendant les manifestations. Le 5 février, quelqu'un a percuté avec sa voiture trois ou quatre manifestants. Le conducteur, un homme seul, n'avait aucun lien avec la manifestation. Il a été retrouvé et arrêté par le SPW inculpé de 11 chefs d'accusation, dont de conduite dangereuse d'un véhicule à moteur causant des lésions corporelles et d'omission de s'arrêter à la suite d'un accident. Il y a également eu des rapports non confirmés d'autres incidents, comme un contre-manifestant saisissant l'affiche d'un manifestant. Le SMA Koppang a indiqué que dans l'ensemble il n'y avait pas eu de violence généralisée et que le SPW avait bien contrôlé les situations à l'aide des outils policiers existants.

³ Rapport institutionnel du gouvernement du Manitoba, paragraphe 7.



Les rapports du SMA Koppang ont fait référence à une activité possible à l'aéroport d'Ottawa.⁴ Il a expliqué qu'il avait inclus cette activité parce qu'il s'attendait à ce que les fonctionnaires s'inquiètent que des manifestations se produiraient à l'aéroport international Richardson de Winnipeg si une telle activité survenait à l'aéroport d'Ottawa. La GRC (qui a compétence sur l'aéroport) et le SPW (qui est responsable des rues avoisinantes) étaient au courant de la possibilité d'une telle activité et surveillaient en conséquence.

Pour ce qui est de l'activité au poste frontalier d'Emerson, le SMA Koppang a confirmé que le point de vue du Manitoba concernant la situation était différent que dans d'autres provinces. D'une part, il n'y avait qu'environ 20 véhicules à la frontière d'Emerson comparativement aux centaines présents à Coutts et au pont Ambassador. Par conséquent, il n'a pas reçu de demandes d'équipement supplémentaire de la police pour enlever les véhicules. De plus, contrairement à Coutts, la police ne soulevait pas de préoccupations au sujet d'éléments violents parmi les manifestants. Autre différence, il y avait d'autres points d'entrée près d'Emerson, ce qui a permis à la police de détourner la circulation assez facilement.

Cela étant dit, certaines industries ont exprimé des inquiétudes et se sont fait entendre au sujet de la nécessité de réouvrir le poste frontalier d'Emerson. Le SMA Koppang a fait remarquer qu'il faisait très froid au Manitoba pendant les barricades, ce qui était problématique pour le transport du bétail (qui pourrait littéralement geler à mort s'il reste immobile pendant trop longtemps) et a soulevé des préoccupations dans le secteur agricole. La GRC et l'ASFC ont été en mesure de détourner assez rapidement ce trafic vers d'autres postes frontaliers. Le SM Richards a mentionné que l'industrie du camionnage s'est également exprimée au sujet de la fermeture; cependant, encore là, la GRC et l'ASFC ont été en mesure de rediriger le trafic de manière raisonnablement efficace.

Vers l'invocation de la Loi sur les mesures d'urgence

À mesure que la situation des manifestations évoluait au Manitoba et ailleurs au pays, il y a eu certaines discussions. Le SMA Koppang a participé à la réunion du Comité fédéral-provincial-territorial sur la prévention du crime et la police (CPCP FPT) au nom du Manitoba. Un autre collègue a participé à la table ronde de Transports Canada. Le SMA Koppang a mentionné qu'à aucun moment il n'a été question d'une prise en compte fédérale de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

⁴ Voir, p. ex. MAN00000034.



[Le 10 février, le conseil municipal de Winnipeg a convoqué une réunion spéciale et a adopté une résolution relative aux manifestations devant l'Assemblée législative. Il demandait, entre autres, à la province et au SPW de prendre des mesures plus fermes pour mettre fin à la manifestation.⁵] Le SMA Koppang est d'avis que les mesures demandées par le conseil municipal concernaient le bruit; les manifestants klaxonnaient sans cesse. Il a mentionné que la province fournissait une autre aide en communiquant ce qui se passait aux tables FPT et en échangeant de l'information et du renseignement.

[Le 11 février, la première ministre Stefanson a écrit au premier ministre Trudeau l'exhortant à prendre des mesures fédérales immédiates et efficaces concernant les barricades. La lettre mentionnait les mesures de l'ASFC et disait accueillir favorablement les discussions sur une éventuelle collaboration fédérale-provinciale.⁶] Le SM Richards a expliqué que la première ministre Stefanson demandait de l'aide au sens que le gouvernement fédéral devrait assouplir les mesures fédérales liées à la pandémie touchant la frontière et les relations commerciales du Canada avec les États-Unis, et que le gouvernement fédéral devrait parler avec les manifestants d'un calendrier d'assouplissement des mesures liées à la pandémie. Il a indiqué qu'il ne s'agissait pas d'une demande d'aide fédérale aux organismes d'application de la loi au Manitoba—bien au contraire, le SPW et la GRC avaient les deux situations sous contrôle.

Le SM Richards a parlé avec le SM Vandergrift à peu près au moment où la lettre de la première ministre Stefanson a été envoyée. Bien qu'il ne se souvienne pas précisément du contenu de cette conversation, il a déclaré qu'il est habituel de fournir un « préavis » au sujet d'une telle lettre et qu'il croit avoir renforcé le point de vue exprimé dans la lettre, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral devrait assouplir les mesures liées à la pandémie à la frontière.

Le 12 février, le SM Richards a participé à une rencontre virtuelle téléphonique entre le ministre fédéral et son homologue manitobain, le ministre Piwniuk, pendant laquelle la situation au poste frontalier d'Emerson a été abordée. Le ministre Piwniuk a confirmé que la situation à Emerson était très différente de celles au pont Ambassador et à Ottawa. Le SM Richards a indiqué qu'à aucun moment pendant cette rencontre que le gouvernement fédéral envisageait de recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Consultation concernant la *Loi sur les mesures d'urgence*

À 21 h 46, heure locale, le 13 février, par l'intermédiaire du SM Richards, le Manitoba a été invité à une réunion virtuelle des premiers ministres (RPM) convoquée par le

⁵ MAN00000020.

⁶ MAN00000040.



premier ministre, laquelle aurait lieu le lendemain matin, le 14 février. Aucune indication sur l'ordre du jour ou le sujet n'a été fournie.⁷ Le SM Richards mentionne que le lendemain, juste avant la RPM et pendant qu'il était en réunion avec la première ministre Stefanson, les médias nationaux ont commencé à diffuser de l'information laissant supposer que la *Loi sur les mesures d'urgence* pourrait être invoquée.

Le SM Richards a participé à la RPM avec la première ministre Stefanson.⁸ Il a indiqué que le premier ministre a confirmé que le gouvernement fédéral envisageait d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, et il s'agissait de la première indication fédérale de cette possibilité faite au Manitoba.

Le SM Richards a mentionné qu'un certain nombre de premiers ministres, y compris la première ministre Stefanson, ont indiqué qu'ils avaient les outils appropriés en place pour répondre aux situations sur leur territoire, ne pensaient pas que la Loi devrait être appliquée dans leurs provinces, et ont demandé que son application soit limitée aux administrations qui le souhaitaient.

Plus tard dans la journée du 14 février, la première ministre Stefanson a diffusé une déclaration s'opposant au recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*.⁹ Le SM Richards a écrit en parallèle au SM Vandergrift pour lui faire part de la déclaration et réitérer le point de vue du Manitoba que si la Loi est invoquée, elle ne devrait pas s'appliquer au Manitoba.¹⁰ Il a également suggéré que le SM Vandergrift obtienne une mise à jour des responsables de la GRC nationale qui assurent la liaison avec les forces provinciales de la GRC à Emerson. Il a noté que la GRC au Manitoba était confiante qu'« [traduction] une résolution négociée était imminente », que la [traduction] « réflexion fédérale concernant la *Loi fédérale sur les mesures d'urgence* avait nui à cet élan, du moins initialement », et qu'elle avait rendu [traduction] « plus difficile le travail opérationnel et la planification » de la GRC locale.¹¹ Le SM Richards et le SMA Koppang ont expliqué que la Loi avait nui à cet élan dans le sens qu'elle avait perturbé les négociations en cours avec les manifestants qui étaient déjà sur le point de se conclure avec succès.

Le SM Richards a indiqué qu'à part la RPM du 14 février, il n'y avait eu aucune autre consultation effectuée auprès du gouvernement du Manitoba. À la suite de la

⁷ MAN00000048.

⁸ Voir MAN00000053 pour consulter les notes sur cette réunion produites par le Manitoba.

⁹ MAN00000006.

¹⁰ MAN00000052.

¹¹ Ibid.



déclaration de la première ministre Stefanson s'opposant au recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, au cours d'une conférence de presse tenue plus tard en après-midi le 14 février, le premier ministre a confirmé l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* dans l'ensemble du pays.

Après le 14 février – Position du Manitoba

Le 15 février, le SM Richards a participé à une réunion des SM des AIG convoquée par le SM Vandergrift. Le Manitoba a fourni des notes détaillées préparées par le personnel des AIG du Manitoba au sujet de cette réunion.¹² Le SM Richards a mentionné que, dans le cadre de la séance d'information fournie au nom du gouvernement fédéral, Nathalie Drouin, sous-greffière du Conseil privé et secrétaire associée du Cabinet, a souligné que la Loi devait s'appliquer à l'échelle nationale et non à une seule province, car les mesures financières devaient s'appliquer dans l'ensemble du Canada. Le SM Richards a fait part des préoccupations du Manitoba au sujet du processus de consultation limité s'étant déroulé ainsi que de la question de savoir si les critères juridiques pour la *Loi sur les mesures d'urgence* avaient été respectés. Il a comparé la consultation de la RPM du 14 février au processus de consultation PT beaucoup plus long suivi par le gouvernement fédéral en 2020 concernant le recours possible à la *Loi sur les mesures d'urgence* au sujet de la pandémie de COVID-19. Il a également demandé si les provinces et les territoires pourraient « se soustraire » à l'application de la *Loi sur les mesures d'urgence* dans leurs provinces ou territoires. La sous-greffière Drouin a réitéré que la portée nationale des institutions financières rendait nécessaire l'application de la *Loi sur les mesures d'urgence* à l'échelle nationale.

Plus tard dans la journée du 15 février, le SM Richards a envoyé un courriel au SM Vandergrift pour confirmer la position du Manitoba que les critères permettant d'invoquer la Loi n'avaient été respectés et que les consultations avaient été inadéquates. En ce qui a trait à la position fédérale selon laquelle les mesures liées aux institutions financières nécessitaient une application nationale de la *Loi sur les mesures d'urgence*, il a souligné qu'« [traduction] une volonté politique de se prévaloir de l'une des mesures prévues à l'échelle du pays – les pouvoirs à accorder aux institutions financières sans ordonnance du tribunal – ne l'emporte pas sur l'absence de seuils et de conditions réglementaires clairs requis avant une déclaration juridique en vertu de la présente mesure législative extraordinaire ».¹³

Le lendemain, le 16 février, le SM Richards a eu une autre réunion virtuelle avec le SM Vandergrift et ses homologues des ministères fédéral et provinciaux de la Justice, afin de discuter bilatéralement et de confirmer la réaction du Manitoba. Il a encore une fois affirmé la position du Manitoba selon laquelle les critères juridiques permettant

¹² MAN00000061.

¹³ MAN00000062.



d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* n'avaient pas été respectés, que la portée nationale des institutions financières ne constituait pas une justification, et que la consultation avait été inadéquate et insuffisante. Il a également participé à une autre réunion FPT de la table des SM des AIG le 17 février.¹⁴

Le 16 février, le SMA Koppang a participé à une réunion du CPCP FPT. Il a mentionné que le représentant de la Saskatchewan [le SMA Robert Cameron] a posé une question visant à savoir quels agents qui étaient assujettis au décret d'urgence et on lui a répondu qu'il recevrait une réponse plus tard. Il croit comprendre que le SMA Cameron n'a pas reçu de réponse.

Leçons retenues

Revenant sur la position du gouvernement du Manitoba, le SM Richards a souligné que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* constituait une affaire très grave—un écart extraordinaire et marqué par rapport aux normes légales et démocratiques normales—qui nécessite un examen minutieux. La consultation des provinces et des territoires doit être significative et adéquate. Notamment lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* est appliquée malgré l'objection des provinces et des territoires, qui sont d'avis qu'ils ont le pouvoir, la capacité et les outils nécessaires pour gérer les situations survenant sur le territoire.

Le SM Richards a souligné que les forces de l'ordre au Manitoba étaient en mesure de bien gérer les manifestations locales à l'aide des outils conventionnels et des pratiques établies, à savoir les lois existantes, le désamorçage, l'établissement de liens avec les manifestants, la planification d'urgence, etc.

Outre les considérations juridiques sous-jacentes concernant cette utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le SM Richards a souligné le point de vue du Manitoba qui fait ressortir d'importantes préoccupations sur le plan du fédéralisme coopératif.

Le SMA Koppang a mentionné que l'invocation de la Loi a engendré de la confusion au Manitoba et qu'elle a en fait retardé la résolution de la barricade à Emerson. Il a été également difficile pour son ministère d'expliquer aux organismes d'application de la loi comment s'appliquerait la Loi, car il n'y avait pas d'explications suffisantes de la part du gouvernement fédéral. Il a indiqué que les agents n'étaient pas sûrs de savoir qui exactement avait le pouvoir de prendre des mesures en vertu de la Loi (p. ex., une question s'est posée quant à savoir si les agents de la paix étaient également autorisés à mettre en œuvre les mesures d'urgence, ou si les pouvoirs d'urgence étaient du ressort exclusif de la GRC et du SPW au Manitoba).

¹⁴ MAN00000068.



Il a indiqué que les gouvernements n'accordent généralement pas de pouvoirs supplémentaires aux organismes d'application de la loi sans avoir procédé à des consultations importantes et donné une explication au préalable, et il a mentionné que cette expérience liée à la *Loi sur les mesures d'urgence* renforce l'importance de cette approche.